
Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich

Irene Mandl

1. Hintergrund und Zielsetzungen der Studie

Die globale Wirtschaftskrise erreichte Europa Mitte 2008 und hatte deutliche Effekte auf den Arbeitsmarkt. Die Maßnahmen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, den Arbeitsmarkt vor den Auswirkungen des rückläufigen Bruttoinlandsprodukts zu schützen, zeigten unterschiedlichen Erfolg.

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Reduktion der Arbeitszeit wesentlich dazu beigetragen hat, den negativen Effekt des niedrigeren Produktionsniveaus auf die Beschäftigung zu reduzieren. Dabei waren nicht nur unternehmensinterne Maßnahmen (wie etwa der Abbau von Überstunden oder die Inanspruchnahme von Zeitarbeitskonten) von Relevanz, sondern auch öffentlich geförderte Maßnahmen wie Kurzarbeit.

Vor diesem Hintergrund führte die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound, www.eurofound.europa.eu) im Jahr 2010 eine detaillierte Analyse ausgewählter öffentlicher Unterstützungsinstrumente für Kurzarbeit durch. Ziel der Studie¹ war es, die Charakteristika der Maßnahmen in Österreich, Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Polen, Slowenien und Wales (UK) zu erheben, ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufzuzeigen und daraus Empfehlungen abzuleiten. Die angeführten Länder wurden ausgewählt, da sie öffentliche Kurzarbeitsinstrumente anboten, die die erhöhte Flexibilität für die Arbeitgeber mit einem Sicherheitselement für die ArbeitnehmerInnen verband. Während den Arbeitgebern durch die Kurzarbeit eine höhere Arbeitszeitflexibilität ermöglicht wurde, sollten die ArbeitnehmerInnen nicht nur von einer (teilweisen) Einkommenskompensation für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden profitieren, sondern auch einen umfassenden Sozialversicherungsschutz und/oder eine Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit erfahren. Neben einer Literatur- und Dokumentenanalyse wurden diverse nationale Akteure (VertreterInnen der Regierung, Sozialpartner, ExpertInnen) im Rahmen von halbstandardisierten qualitativen Interviews befragt.

Der vorliegende Artikel fasst die Charakteristika und Bewertung der österreichischen Kurzarbeitsbeihilfe zusammen.

2. Allgemeine Informationen zur österreichischen Kurzarbeitsbeihilfe

Unter Kurzarbeit wird in Österreich eine temporäre Reduktion der Arbeitszeit verstanden, die auf einer Sozialpartnervereinbarung beruht. Da eine Verminderung der Arbeitszeit bei entsprechender proportionaler Gehaltskürzung für die ArbeitnehmerInnen nicht attraktiv wäre, erhalten KurzarbeiterInnen von ihren Arbeitgebern eine Kurzarbeitsunterstützung, die eine teilweise Kompensation für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden darstellt. Die Arbeitgeber erhalten zur (teilweisen) Finanzierung dieser Kurzarbeitsunterstützung eine Kurzarbeitsbeihilfe vom Arbeitsmarktservice Österreich (AMS).²

Die Kurzarbeitsbeihilfe hat in Österreich eine lange Tradition. Ziel des Instruments ist es, Arbeitsplätze während temporären wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu erhalten und Arbeitslosigkeit zu vermeiden.³ Während der globalen Wirtschaftskrise wurde die Kurzarbeitsbeihilfe mit einer Qualifikationsmaßnahme kombiniert, um die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden effektiv für Aus- und Weiterbildung zu nutzen. Dies wird sowohl für die ArbeitnehmerInnen als auch für die Unternehmen als vorteilhaft angesehen, da sowohl die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs als auch die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitskräfte gesteigert werden kann.

Seit Mitte der 1990er-Jahre ist das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK) für die Ausgestaltung der gesetzlichen Grundlage der Kurzarbeitsbeihilfe und deren Verwaltung, die dem Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) übertragen wurde, verantwortlich. Im Jahr 2009 verankerte das Beschäftigungsförderungsgesetz die Kurzarbeitsbeihilfe im Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG, §37b und §37c). Seitdem ist das AMS für den Entwurf der Bundesrichtlinie für Beihilfen bei Kurzarbeit und Kurzarbeit mit Qualifizierung und der Bundesrichtlinie für Qualifizierungsförderung für Beschäftigte und Beschäftigte in Kurzarbeit sowie für die Festlegung der Zugangskriterien für die und Dauer und Höhe der Beihilfe verantwortlich. Das BMAK hat nach wie vor eine überwachende Funktion.

Die österreichische Gesetzgebung kennt zwei Arten der Kurzarbeit:

- Kurzarbeit aus wirtschaftlichen Gründen, z. B. auf Grund eines Rückgangs der Nachfrage oder Lieferungen,
- Kurzarbeit auf Grund von Naturkatastrophen oder anderen Desastern.

Beide Formen bieten Unterstützung für temporäre Probleme in Unternehmen, die eine vorübergehende Reduktion der Arbeitszeit erforderlich machen. Arbeitszeitreduktion auf Grund von saisonalen oder strukturellen Schwierigkeiten wird nicht durch Kurzarbeitsunterstützung abgedeckt.⁴

Obwohl die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe seit Dekaden besteht,

wurde das Instrument in der Vergangenheit nur vereinzelt genutzt. Vor der Wirtschaftskrise wurde die Kurzarbeitsbeihilfe im Durchschnitt für weniger als 1.000 ArbeitnehmerInnen pro Jahr beantragt. Dementsprechend hatten Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen vor der Rezession vergleichsweise wenig Erfahrung mit dem Instrument.

Dennoch kamen das BMASK, das AMS sowie die Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen beim Aufkommen der Wirtschaftskrise frühzeitig zur Übereinkunft, dass Kurzarbeit ein wichtiges Instrument zur Unterstützung von Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen in dieser schwierigen Situation sei und dazu beitragen könnte, sofortige Personalfreisetzungen zu vermeiden. Allen Akteuren war bewusst, dass viele österreichische Unternehmen – auch starke, nachhaltige Betriebe mit guten, wettbewerbsfähigen Produkten – vom Abschwung der Exportwirtschaft betroffen sein würden und dadurch das Produktionsniveau reduzieren müssten.⁵ Da bereits früh absehbar war, dass die Rezession länger dauern und die gesamte Wirtschaft betreffen würde, wurde angenommen, dass die geltenden Regelungen zur Kurzarbeitsbeihilfe nicht ausreichend waren, die Krise und ihre Auswirkungen zu bewältigen.

Dementsprechend wurde die Kurzarbeitsbeihilfe im Rahmen der Arbeitsmarktpakete adaptiert, um besser dem Bedarf der Wirtschaftskrise zu entsprechen.⁶ Die Änderungen im Februar und Juli 2009 basierten auf Diskussionen zwischen dem BMASK, dem Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (BMWFJ), den Sozialpartnern und Geschäftsführern von Unternehmen. Ein Entwurf wurde gemeinsam vom Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) und der Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) erarbeitet. Budgetäre Anpassungen konnten rasch realisiert werden, indem das AMS mit zusätzlichen finanziellen Mitteln ausgestattet wurde, um die erwartete höhere Nachfrage nach Kurzarbeitsbeihilfe zu bewältigen. Die Verhandlungen hinsichtlich der inhaltlichen Adaptierungen gestalteten sich schwieriger, da die Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen divergierende Interessen verfolgten. Nichtsdestotrotz wurde letztlich das gemeinsame Ziel, nachhaltige Unternehmen und Arbeitsplätze zu sichern, in den Mittelpunkt gestellt und gegenseitige Zugeständnisse realisiert. Dadurch konnte eine Vereinbarung erzielt werden, die für beide Seiten akzeptabel war.

2. Charakteristika der österreichischen Kurzarbeitsbeihilfe

2.1 Förderbare Unternehmen und ArbeitnehmerInnen

Im Wesentlichen können alle Arbeitgeber Kurzarbeitsbeihilfe beantragen. Es gibt allerdings folgende Ausnahmen:⁷

- Bund, Bundesländer, Gemeinden, Gemeindeverbände, juristische Personen öffentlichen Rechts;
- politische Parteien;
- Zeitarbeitsagenturen (außer sie können nachweisen, dass die ArbeitnehmerInnen, die an bestimmte Unternehmen entsandt wurden, nicht in anderen Unternehmen beschäftigt werden können, und dass das Unternehmen, in dem die ArbeitnehmerInnen beschäftigt waren, seine Kernbelegschaft beim AMS zur Kurzarbeit angemeldet hat).

Gleichermaßen sind nahezu alle ArbeitnehmerInnen (inkl. Teilzeitarbeitskräfte und ArbeitnehmerInnen mit befristeten Beschäftigungsverhältnissen), die einen Einkommensverlust auf Grund von reduzierten Arbeitszeiten während einer Unternehmenskrise haben, förderbar. Ausnahmen sind:

- Lehrlinge, da deren Zeit im Unternehmen als Ausbildungszeit angesehen wird, die nicht verkürzt werden darf, um die langfristige Beschäftigungsfähigkeit nicht zu gefährden; dies muss auch berücksichtigt werden, wenn die AusbilderInnen der Lehrlinge im Betrieb von Kurzarbeit betroffen sind;
- geringfügig Beschäftigte;
- Mitglieder der Geschäftsführung.

ZeitarbeiterInnen sind förderbar, wenn sie im Unternehmen, in dem sie aktuell beschäftigt sind, von Kurzarbeit betroffen sind und eine Kurzarbeitsvereinbarung mit der Kurzarbeitsagentur unterzeichnet wurde.

Die Voraussetzungen für den Erhalt der Kurzarbeitsbeihilfe sind:⁸

- Die Arbeitszeit muss auf Grund von wirtschaftlichen Schwierigkeiten oder Naturkatastrophen reduziert werden. Diese Schwierigkeiten müssen vorübergehend und nicht saisonal bedingt sein. Sie müssen außerhalb des Einflussbereichs des Unternehmens liegen und durch einen Rückgang der Nachfrage oder Ausfälle seitens der Lieferanten verursacht sein.
- Das Unternehmen muss alle anderen internen Möglichkeiten ausgenutzt haben, wie etwa Zeitarbeitskonten, Abbau von Überstunden oder Urlaubsansprüchen aus früheren Jahren (bzgl. der Urlaubsansprüche für das gegenwärtige Jahr wird im Einzelfall berücksichtigt, in welchem Ausmaß eine Urlaubsverpflichtung sozial verträglich ist).
- Das Unternehmen muss das regionale AMS rechtzeitig (sechs Wochen vor dem geplanten Beginn der Kurzarbeit bzw. vier Wochen vor deren geplanten Verlängerung) über die Auswirkungen der vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten auf die Beschäftigung informieren. Im Rahmen einer Beratung durch das AMS wird geprüft, ob Kurzarbeit gerechtfertigt ist oder ob andere unternehmensinterne Alternativen bzw. andere öffentliche Unterstützungsinstrumente angebracht sind. Der Betriebsrat des Unternehmens sowie die sek-

toralen ArbeitnehmerInnen- und Arbeitgebervertretungen müssen in diese Beratung einbezogen werden.

- Sofern Kurzarbeit nicht auf Grund von Naturkatastrophen betrieben wird, ist eine Sozialpartnervereinbarung zwischen den sektoralen Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen verpflichtend (unabhängig davon, ob es einen Betriebsrat im Unternehmen gibt). Die Sozialpartnervereinbarung muss das Ausmaß und die Dauer der Kurzarbeit, die Höhe der Kurzarbeitsunterstützung, die Anzahl der betroffenen ArbeitnehmerInnen sowie die Dauer des Kündigungsschutzes nach der Kurzarbeit festlegen. Im Fall von Aus- und Weiterbildung während der Kurzarbeit müssen Einzelheiten über die Qualifizierungsmaßnahmen angegeben werden. ÖGB und WKÖ haben eine Vorlage für diese Sozialpartnervereinbarung erarbeitet. Diese ist für alle Branchen und Arten von Unternehmen anwendbar und wird in der Praxis weitgehend verwendet (individuelle Anpassungen sind nur in Einzelfällen nötig).
- Der Arbeitgeber muss zustimmen, den betroffenen ArbeitnehmerInnen Kurzarbeitsunterstützung für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden zu bezahlen. Diese muss sich mindestens auf das Ausmaß des fiktiven Arbeitslosengeldes belaufen.
- Seit 2009 müssen die nicht gearbeiteten Stunden 10%-90% der kollektivvertraglich oder arbeitsrechtlich festgelegten Arbeitszeit (Normalarbeitszeit im Fall von Teilzeitarbeitskräften) entsprechen. Die Arbeitszeitreduktion kann für unterschiedliche Gruppen von ArbeitnehmerInnen variieren. Die nicht gearbeiteten Stunden können regelmäßig (z. B. ein Tag pro Woche) oder geblockt realisiert werden.

Der Antrag des Unternehmens auf Kurzarbeitsbeihilfe (der auch elektronisch erfolgen kann) muss dem regionalen AMS mindestens drei Wochen vor dem geplanten Beginn der Kurzarbeit übermittelt werden. Er enthält u. a. die Gesamtzahl der Beschäftigten des Unternehmens, die Dauer der Kurzarbeit, die Zahl der betroffenen ArbeitnehmerInnen und eine Rechtfertigung, weswegen Kurzarbeit nötig ist. Der Antrag muss von der Branchengewerkschaft und entweder dem Betriebsrat oder allen betroffenen ArbeitnehmerInnen (falls kein Betriebsrat im Unternehmen besteht) unterzeichnet werden.

2.2 Dauer der Einkommensunterstützung

Wenn der Antrag positiv evaluiert wird, wird Kurzarbeitsbeihilfe für einen Zeitraum von drei Monaten gewährt, mit der Option auf Verlängerung um weitere drei Monate (oder länger in außergewöhnlichen Fällen), wenn nötig. Für Kurzarbeit auf Grund von Naturkatastrophen sieht das Gesetz keine Beschränkung der Bezugsdauer vor.

Im Jahr 2009 wurde die mögliche Bezugsdauer auf sechs Monate ausgeweitet, mit der Möglichkeit einer zweimaligen Verlängerung um jeweils sechs Monate (somit insgesamt 18 Monate). Im Fall von außergewöhnlichen Umständen ist auch eine längere Förderperiode möglich.⁹ Während der Wirtschaftskrise wurde die Förderdauer auf 24 Monate verlängert, kann aber nicht über den 31. Dezember 2012 hinausgehen.¹⁰ Um die umfassende Förderdauer von 24 Monaten auszunutzen, musste die Kurzarbeit im Unternehmen somit spätestens zum 1. Jänner 2011 begonnen werden.

2.3 Ausmaß der Einkommensunterstützung

Die Kurzarbeitsbeihilfe beläuft sich für die nicht gearbeiteten Arbeitsstunden auf das Ausmaß des fiktiven Arbeitslosengeldes (inkl. Sozialversicherungsbeiträge), somit rd. 55% des Nettogehalts, wobei ein Pauschalbetrag bestimmt wird. Dieser Pauschalbetrag basiert auf der normalen (rechtlichen oder kollektivvertraglich vereinbarten) Arbeitszeit, dem monatlichen Bruttogehalt des/der ArbeitnehmerIn (inkl. anteiligem Weihnachts- und Urlaubsgeld) und der Anzahl der Kinder, für die der/die ArbeitnehmerIn unterhaltspflichtig ist. Die Kurzarbeitshilfe wird lediglich bis zu einem monatlichen Bruttogehalt von € 3.214 geleistet, d. h. ArbeitnehmerInnen, die mehr verdienen, erhalten die Beihilfe nur für diesen Teil ihres Gehalts.

Die Kurzarbeitsbeihilfe wird für die tatsächlich nicht gearbeiteten Arbeitsstunden gezahlt, sofern diese 10%-90% der normalen Arbeitszeit entsprechen. Diese Einschränkung wird damit gerechtfertigt, dass eine Arbeitszeitreduktion von weniger als 10% der Normalarbeitszeit im Rahmen der gängigen Möglichkeiten der flexiblen Arbeitsorganisation – ohne öffentliche Unterstützung – geregelt werden sollte. Wird die Arbeitszeit um mehr als 90% reduziert, wird dies als „Nicht-Arbeit“ anstelle von „Kurzarbeit“ angesehen, was durch die Kurzarbeitsbeihilfe nicht unterstützt werden sollte.

Die adaptierte Regelung während der Wirtschaftskrise erlaubt Überstunden während der Kurzarbeit, aber dies reduziert die Anzahl der nicht gearbeiteten Stunden des/der ArbeitnehmerIn und somit die Kurzarbeitsbeihilfe. Keine Beihilfe wird während Zeiten des Krankenstands oder Urlaubs bezahlt, da der Arbeitgeber gesetzlich dazu verpflichtet ist, diese Zeiten abzudecken.

Neben den gesetzlichen Regelungen können die Sozialpartnervereinbarung und/oder die Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene eine höhere Kurzarbeitsunterstützung durch den Arbeitgeber sowie die Berechnung von Weihnachts- und Urlaubsgeld auf Basis des Vollzeitbeschäftigungseinkommens vorsehen.¹¹ In der Praxis erhielten die Arbeit-

nehmerInnen während der Wirtschaftskrise vielfach zwischen 80% und 90% ihres Nettogehalts, unabhängig vom Ausmaß der Arbeitszeitreduktion. Es kam dadurch vor, dass sich der Nettostundenlohn der ArbeitnehmerInnen während der Kurzarbeit nahezu verdoppelt hat (nämlich dann, wenn er/sie 50% oder weniger der Normalarbeitszeit arbeitete und 90% des Vollzeitbeschäftigungsgehalts bekam). In diesen Fällen (sowie wenn der/die KurzarbeiterIn mehr als das o. a. Gehalt verdient) wird die höhere Kurzarbeitsunterstützung vom Arbeitgeber finanziert,¹² genauso wie die administrativen Kosten, die mit der Kurzarbeit verbunden sind. Je höher die Anzahl der nicht gearbeiteten Stunden ist, desto kostenintensiver ist somit die Kurzarbeit für den Arbeitgeber. Wenn die nicht gearbeiteten Stunden in etwa 30% der Normalarbeitszeit betragen, sind die zusätzlichen (nicht öffentlich unterstützten) Kosten für das Unternehmen gering.

Der Arbeitgeber bezahlt den Beschäftigten das Gehalt für die gearbeiteten Stunden sowie die Kurzarbeitsunterstützung für die nicht gearbeiteten Stunden. In einem monatlichen Bericht an das AMS meldet der Arbeitgeber die Anzahl der nicht gearbeiteten Stunden je KurzarbeiterIn, die Höhe der ausbezahlten Kurzarbeitsunterstützung und dass kein/e KurzarbeiterIn freigesetzt wurde.¹³ Dieser Bericht muss vom Betriebsrat und der Branchengewerkschaft oder den betroffenen ArbeitnehmerInnen unterzeichnet werden. Das AMS überprüft bei den Berichten eine Stichprobe, die etwa 5% der KurzarbeiterInnen abdeckt, auf Basis der Gehaltskonten und Arbeitszeitaufzeichnungen. Wird der Bericht akzeptiert, erfolgt die Rückvergütung der Einkommenskompensation für die nicht gearbeiteten Stunden innerhalb von ein bis zwei Monaten.

Die Kurzarbeitsunterstützung wird als Einkommen betrachtet und unterliegt daher der Lohnsteuer, dem Dienstgeberbeitrag zum Familienbeihilfenfonds und dem Zuschlag zum Dienstgeberbeitrag, allerdings nicht der Kommunalsteuer.¹⁴

Die Kurzarbeitsbeihilfe wird aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung finanziert, die durch Beiträge der Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen gedeckt wird. Die neu eingeführte Beihilfe zu Aus- und Weiterbildungskosten während der Kurzarbeit wird teilweise durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert.

2.4 Sicherheitsaspekte des Instruments

Die Sozialversicherungsbeiträge (und Leistungen) während der Kurzarbeit basieren auf dem Vollzeitbeschäftigungseinkommen vor Beginn der Kurzarbeit.¹⁵ Im Allgemeinen wird im Rahmen der Sozialpartnervereinbarung und/oder der Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene vereinbart, dass die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung für die nicht gearbeiteten Stunden vom Arbeitgeber zu tragen sind.

Da dies in der Praxis zu einer finanziellen Belastung für die Arbeitgeber führt, sieht das im Juli 2009 in Kraft getretene Arbeitsmarktpaket vor, dass während der Wirtschaftskrise das AMS die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (Arbeitslosen-, Pensions- und Krankenversicherung) ab dem 7. Monat der Kurzarbeit rückvergütet.¹⁶ Dies sollte auch dazu beitragen, Wettbewerbsnachteile gegenüber Österreichs Haupthandelspartner Deutschland zu vermeiden (auch in Deutschland sieht die öffentliche Kurzarbeitsunterstützung unter bestimmten Bedingungen die Rückvergütung der Sozialversicherungsbeiträge vor).

Die Sozialversicherungsbeiträge werden in Österreich nicht bereits von Beginn der Kurzarbeit an erstattet, um das Instrument nicht zu attraktiv für die Arbeitgeber auszugestalten und so Mitnahmeeffekte hintanzuhalten. Gleichzeitig sollte eine Situation vermieden werden, in der eine große Anzahl an Unternehmen nach sechs Monaten die Kurzarbeit aus Kostengründen beendet und stattdessen Beschäftigte freisetzt.

Die Kalkulationsbasis für die Rückvergütung (die die Arbeitnehmerbeiträge nicht umfasst, selbst wenn diese vom Arbeitgeber getragen werden) stellt das monatliche Bruttogehalt vor Beginn der Kurzarbeit dar. Von diesem wird das tatsächlich erzielte Einkommen für die realisierten Arbeitsstunden abgezogen. Alle Kurzarbeitsvereinbarungen, die zwischen dem 1. Juli 2009 und dem 31. Dezember 2010 begannen, haben Anspruch auf diese Förderung.

Die Sozialpartnervereinbarungen und Kurzarbeitsvereinbarungen auf Unternehmensebene können vorsehen, dass das Beschäftigungsniveau (die Gesamtzahl an ArbeiterInnen und Angestellten sowie Lehrlingen) des Betriebs (verstanden als technische und organisatorische Einheit) während der Kurzarbeit und eines bestimmten Zeitraums danach nicht reduziert werden darf.¹⁷ Die KurzarbeiterInnen dürfen zwischen zwei (wenn Kurzarbeit für einen Monat betrieben wurde) und vier Monaten (wenn Kurzarbeit mehr als 12 Monate betrieben wurde) nach Beendigung der Kurzarbeit nicht freigesetzt werden. Vor der Adaptierung der Regelung galt der Kündigungsschutz für die gesamte Belegschaft für einen Zeitraum, der der Länge der Kurzarbeitsperiode entsprach.

Falls das Unternehmen der Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandes nicht nachkommen kann, kann es beim AMS um eine Erlaubnis zur Freisetzung von Beschäftigten ansuchen. Dabei muss nachgewiesen werden, dass ohne Beschäftigtenabbau das Überleben des Unternehmens gefährdet wäre. Freisetzungen, die vor Beginn der Kurzarbeit angekündigt wurden (selbst wenn sie erst danach realisiert werden), gerechtfertigte Entlassungen, Austritte sowie der Ablauf von befristeten Arbeitsverträgen sind möglich, ohne die Kurzarbeitsbeihilfe zu beeinflussen. Die Freisetzung von Beschäftigten aus persönlichen Gründen ist ebenso möglich; der Arbeitgeber muss in diesem Fall jedoch eine

Ersatzarbeitskraft anstellen.

Kurzarbeitsperioden werden in Bezug auf die Qualifizierungszeiträume für Arbeitslosengeld als Vollzeitbeschäftigungsperioden angesehen. Falls es unmittelbar nach der Kurzarbeit zur Arbeitslosigkeit kommt (was allerdings selbst während der Wirtschaftskrise kaum der Fall war), wird das Arbeitslosengeld auf Basis des Vollzeitbeschäftigungsentgelts berechnet (und nicht auf Basis des niedrigeren Einkommens während der Kurzarbeit).

Die Sozialpartnervereinbarungen und Kurzarbeitsvereinbarungen auf Unternehmensebene können außerdem vorsehen, dass während der beiden auf die Kurzarbeitsperiode folgenden Jahre der Anteil an Zeitarbeitskräften an der Gesamtarbeitszeit im Unternehmen auf 5%-10% beschränkt wird. Dies soll einer Situation vorbeugen, in der im Aufschwung eher Zeitarbeitskräfte als Kernbelegschaft beschäftigt werden.

2.5 Aus- und Weiterbildung während der Kurzarbeit

Seit April 2009 werden Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit öffentlich gefördert. Für nicht gearbeitete Stunden, die zu Aus- und Weiterbildungszwecken genutzt werden, wird anstelle der Kurzarbeitsbeihilfe eine Qualifizierungsbeihilfe ausbezahlt, und die Kurskosten werden durch eine Qualifizierungsunterstützung abgedeckt. Ziel der Maßnahme ist die nachhaltige Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit der ArbeitnehmerInnen.¹⁸

Voraussetzungen für die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit sind:¹⁹

- Die o. a. Förderkriterien für Kurzarbeit müssen erfüllt sein.
- Der Arbeitgeber muss ein Qualifizierungskonzept erstellen, das angibt, wie viele KurzarbeiterInnen an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen und ob die Kurse im Unternehmen oder von externen Bildungsanbietern durchgeführt werden.
- Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen allgemein sein, d. h. nicht nur auf den aktuellen Arbeitsplatz der betroffenen Beschäftigten im gegenwärtigen Unternehmen bezogen sein. So werden z. B. rein informative Konferenzen/Seminare, Produktschulungen oder Hobbykurse nicht gefördert. Die Kurse müssen gewissen Qualitätsstandards entsprechen, d. h. von anerkannten Trainern oder Bildungsanbietern durchgeführt werden.
- Die Qualifizierungsmaßnahme muss mindestens 16 Stunden dauern.
- Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen während der nicht gearbeiteten Stunden stattfinden, d. h. während der Zeit, die normalerweise Arbeitszeit wäre, wenn keine Kurzarbeit durchgeführt würde (nicht während der Freizeit).

- Die Sozialpartnervereinbarung muss sicherstellen, dass der Arbeitgeber den ArbeitnehmerInnen während der Aus-/Weiterbildungsmaßnahme eine Qualifizierungsunterstützung bezahlt. Diese Beihilfe muss 15% höher als die Kurzarbeitsunterstützung sein.

Die Qualifizierung kann von unternehmensinternen Weiterbildungszentren (organisatorische Einheiten ohne Gewinnorientierung, die vom Produktionsprozess abgetrennt sind) oder von externen Weiterbildungsanbietern durchgeführt werden. Es obliegt dem Arbeitgeber zu entscheiden, welcher Qualifizierungsanbieter beauftragt wird, aber dessen Adäquanz und Qualifikation müssen überprüft werden.

Der Arbeitgeber erhält eine Qualifizierungsbeihilfe, um die zusätzlichen Kosten für die Qualifizierungsunterstützung und die Beiträge zur Sozialversicherung teilweise zu vergüten. Die Qualifizierungsbeihilfe beläuft sich auf 115% des fiktiven Arbeitslosengeldes (inkl. Sozialversicherungsbeiträge). Nach sieben Monaten werden auch die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung abgedeckt, aber längstens bis 31. Dezember 2012.²⁰

Darüber hinaus können 60% der Weiterbildungskosten, die von einem externen Bildungsanbieter verrechnet werden, gefördert werden, bis zu einem Maximalbetrag von € 10.000 je TeilnehmerIn. Die verbleibenden 40% müssen vom Arbeitgeber getragen werden. Die Förderung wird vom AMS und dem ESF mit jeweils 50% finanziert. Diese Förderung (Qualifizierung für Beschäftigte, QfB) existiert bereits seit Jahren und wurde auf Grund der Wirtschaftskrise auf KurzarbeiterInnen ausgeweitet.

Im Burgenland kann die Qualifizierung während der Kurzarbeit durch ESF-Mittel in einem höheren Ausmaß gefördert werden.²¹ Die Förderung beläuft sich auf 75% der Weiterbildungskosten, die verbleibenden 25% werden vom Arbeitgeber getragen.

2.6 Transparenz der Maßnahme

Um die Allgemeinheit über das Instrument und die Änderungen während der Krise zu informieren, hat das BMASK einige Aktivitäten, wie die Verbreitung von Pressemitteilungen, gesetzt.

Das AMS bietet auf seiner Homepage umfassende und zielgerichtete Informationen für Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen sowie praktische Instrumente wie Richtlinien zur Verfassung der monatlichen Berichte, die der Arbeitgeber an das AMS übermitteln muss oder ein Kalkulationsinstrument für die Kurzarbeitsunterstützung/-beihilfe.

Die Arbeiterkammer (AK) sowie die WKÖ und die Industriellenvereinigung (IV) bieten auf ihren Homepages spezifische Bereiche mit Information zur Kurzarbeit, hielten Informationsveranstaltungen ab und verbreiteten Informationen über Newsletter. Neben allgemeinen Informationen (z. B. Förderkriterien, Dauer und Ausmaß der Kurzarbeitsbeihilfe, Vorge-

hensweise bei der Beantragung der Förderung) bieten sie auch praktische Instrumente für ihre jeweilige Zielgruppe (z. B. Richtlinien oder Muster für Kurzarbeitsvereinbarungen, individuelle Beratungen).

In den letzten beiden Jahren wurde das Thema Kurzarbeit auch von den Medien extensiv aufgegriffen. Tausende von Zeitungsartikeln boten Informationen über die geänderte Regelung, die Positionen der Sozialpartner, einzelne Unternehmen, die Kurzarbeit begonnen oder beendet haben, sowie die Auswirkungen von Kurzarbeit.

Die Bereitstellung und Verbreitung von Informationen über Kurzarbeit wurde von allen Akteuren als äußerst relevant angesehen, da trotz der langjährigen Existenz dieser Förderung die praktische Erfahrung mit dem Instrument sehr limitiert war.

3. Auswirkungen der Beihilfe

Im Oktober 2008 trafen die ersten „krisenbedingten“ Förderanträge für Kurzarbeit beim AMS ein. In den folgenden Monaten zeigte sich ein deutlicher Anstieg der Anträge. Der Höhepunkt wurde mit fast 57.000 beantragten KurzarbeiterInnen im April 2009 erreicht. Per Ende 2009 waren noch rd. 35.000 ArbeitnehmerInnen für Kurzarbeit registriert, im März 2010 hatte sich diese Anzahl fast halbiert, und per Ende 2010 waren weniger als 5.000 Beschäftigte für Kurzarbeit registriert. In den ersten Monaten von 2011 sank die Zahl weiterhin deutlich (auf rd. 1.100 im Februar 2011).

Während im Jahr 2009 im Jahresdurchschnitt 42.780 KurzarbeiterInnen beim AMS registriert waren, lag der entsprechende Wert im Jahr 2010 bei 11.680. Davon wurden rd. 26.000 Personen im Jahr 2009 (60%) bzw. rd. 6.830 im Jahr 2010 (59%) tatsächlich gefördert. Dies weist darauf hin, dass nicht alle beantragten Kurzarbeitsstunden auch realisiert wurden. Arbeitgeber verwendeten das Instrument somit als „Sicherheitsnetz“, indem sie Anträge für Kurzarbeitsbeihilfe für „den schlimmsten Fall“ stellten, Kurzarbeit aber nur soweit betrieben, wie tatsächlich nötig.

Im Jahr 2009 erhielten 66.505 Beschäftigte Kurzarbeitsbeihilfe, im Jahr 2010 lag der Wert bei 23.700. Darunter waren 19% (2009) bzw. 24% (2010) Frauen. In beiden Jahren war etwa ein Zehntel der KurzarbeiterInnen jünger als 25 Jahre, und etwa ein Fünftel war 50 Jahre oder älter. Die durchschnittliche Arbeitszeitreduktion belief sich auf rd. 24% im Jahr 2009 bzw. 23% im Jahr 2010.

Im Jahr 2009 erhielten rd. 500 Arbeitgeber Kurzarbeitsbeihilfe für ihre ArbeitnehmerInnen. Im Jahr 2010 halbierte sich der Wert auf rd. 260 nahezu. Etwa 90% der öffentlich unterstützten KurzarbeiterInnen waren 2009 in der Sachgüterproduktion (insbesondere Metallerzeugung und -bearbeitung, Maschinenbau und Herstellung von Kraftwagen und Kraftwagenteilen) tätig, im Jahr 2010 lag deren Anteil bei rd. 84%. Ein weiterer maßgeb-

Tabelle 1: Geplante und realisierte Kurzarbeitsbeihilfe in Österreich, Oktober 2008 bis Februar 2011

Monat	Plan TeilnehmerInnen (1)	Bestand TeilnehmerInnen (2)	Quote
Oktober 2008	739	578	78%
November 2008	5.705	4.296	75%
Dezember 2008	8.957	7.287	81%
Jänner 2009	22.411	11.338	51%
Februar 2009	29.292	15.631	53%
März 2009	47.158	21.345	45%
April 2009	56.728	37.087	65%
Mai 2009	56.626	32.401	57%
Juni 2009	51.671	35.478	69%
Juli 2009	53.911	32.165	60%
August 2009	53.181	34.314	65%
September 2009	38.937	26.126	67%
Oktober 2009	35.904	22.299	62%
November 2009	33.481	21.030	63%
Dezember 2009	35.135	20.976	60%
Jänner 2010	29.384	17.153	58%
Februar 2010	26.425	13.006	49%
März 2010	17.956	11.005	61%
April 2010	14.399	8.326	58%
Mai 2010	12.303	6.720	55%
Juni 2010	8.312	5.618	68%
Juli 2010	6.781	3.711	55%
August 2010	5.302	3.359	63%
September 2010	4.260	3.186	75%
Oktober 2010	5.331	3.314	62%
November 2010	4.872	3.230	66%
Dezember 2010	4.834	1.540	32%
Jänner 2011	2.421	212	9%
Februar 2011	1.096	k. W.	k. W.

k. W. = kein Wert verfügbar; (1) Antrag eröffnet, eingebracht, entschieden u. genehmigt;
 (2) Abrechnung per Ende Februar 2011.

Anmerkung: Daten per März 2011. Daten für den Bestand können sich ändern, wenn die Abrechnung später erfolgte.

Quelle: BMASK

licher Bereich war die Luftfahrt mit rd. 5% bzw. 10% der KurzarbeiterInnen in 2009 und 2010. Des Weiteren kann eine geografische Konzentration auf Niederösterreich, Oberösterreich und die Steiermark beobachtet werden (insgesamt mehr als 70% der KurzarbeiterInnen).

Etwa 8.000 KurzarbeiterInnen (12% Frauen) nahmen im Jahr 2009 an geförderten Qualifizierungsmaßnahmen teil. Im Jahr 2010 sank diese Zahl auf rd. 1.100 (rd. 9% Frauen).

Im Jahr 2009 wurden die Sozialversicherungsbeiträge für rd. 23.000 KurzarbeiterInnen öffentlich unterstützt, im Jahr 2010 lag der Wert bei rd. 20.000. Der Anteil der Frauen stieg dabei von rd. 13% auf rd. 23%.

Im Jahr 2009 wurden 113,5 Mio. € zur Finanzierung der öffentlichen Kurzarbeitsunterstützung aufgewendet. Rd. 91% wurden für die Kurzarbeitsbeihilfe verwendet, 3,5% für die Qualifizierungsbeihilfe und rd. 6% für die Vergütung von Sozialversicherungsbeiträgen. Im Jahr 2010 wandte die öffentliche Hand rd. 54,9 Mio. € zur Unterstützung der Kurzarbeit auf (rd. 60% für Kurzarbeitsbeihilfen, 2% für die Qualifizierungsbeihilfe und rd. 38,5% zur Vergütung von Sozialversicherungsbeiträgen).

Die Wirtschaftskrise, Kurzarbeit und Arbeitslosigkeit beeinflussten auch die Anzahl an in Österreich geleisteten Überstunden. Im Jahr 2009 wurden rd. 314 Mio. Überstunden in Österreich gearbeitet.²² Dies stellt einen Rückgang um mehr als 41 Mio. Stunden bzw. fast 12% gegenüber 2008 dar. Im Jahr 2010 sank die Zahl der Überstunden auf rd. 307 Mio., was den niedrigsten Wert in der Zeitreihe seit 2004 darstellt.²³ Selbst unter der Berücksichtigung der Tatsache, dass nicht alle Sektoren und Berufe gleichermaßen von der Krise betroffen waren, ist diese Reduktion signifikant.

4. Bewertung und Lerneffekte

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass Kurzarbeit einen stabilisierenden Effekt auf den österreichischen Arbeitsmarkt während der Wirtschaftskrise hatte. Gemeinsam mit anderen Arbeitsmarktinstrumenten bot sie den Arbeitgebern einen Anreiz, die Beschäftigungsverhältnisse aufrechtzuerhalten, wodurch die österreichische Arbeitslosenquote im Vergleich zur Mehrheit der anderen EU-Mitgliedstaaten relativ niedrig blieb.²⁴ Dementsprechend trug Kurzarbeit auch zu einem guten Niveau von Vertrauen in die wirtschaftliche Lage und der Vermeidung von Panik bei. ArbeitnehmerInnen profitierten von der Einkommensstabilität und der Beibehaltung ihrer Kaufkraft sowie der Arbeitsplatzsicherheit. Dies wiederum verhinderte Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, nämlich entlang von Wertschöpfungsketten, und hatte dementsprechend bedeutende makroökonomische Effekte, die sich nicht in Zahlen ausdrücken lassen.

Die Kurzarbeitsbeihilfe ist ein zielgerichtetes öffentliches Unterstützungsinstrument, das in spezifischen, unternehmensextern verursachten

Krisensituationen angewandt werden kann. Für die unmittelbare Anwendung der Kurzarbeitshilfe während der Rezession war es hilfreich, dass das Instrument bereits vor der Krise bestand und rasch an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst wurde. Das AMS und die Sozialpartner waren bereits mit der Abwicklung, den Effekten, Vor- und Nachteilen des Instruments vertraut, und die etablierte Tradition der Sozialpartnerschaft mit einer guten Verhandlungskultur ermöglichte es, dass die Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenvertretungen zu Beginn der Diskussion/Verhandlung klar ihre jeweiligen (und teilweise gegensätzlichen) Positionen darlegten, während anschließend versucht wurde, rasch eine gemeinsame Lösung zu finden, die sowohl für Unternehmen als auch für die Beschäftigten vorteilhaft war.

Der gute Sozialdialog setzte sich vielfach auch auf Unternehmensebene fort, wie das Beispiel der Plansee-Gruppe zeigt (siehe Kasten).

Kurzarbeit in der Plansee-Gruppe/Ceratizit

Die österreichische Plansee-Gruppe ist einer der Marktführer bei pulvermetallurgisch hergestellten Hochleistungswerkstoffen. Als die Wirtschaftskrise die Gruppe im zweiten Halbjahr 2008 beeinträchtigte, einigten sich die Unternehmensleitung, der Betriebsrat und die Wirtschaftskammer auf einen Sozialplan, der den Beschäftigten der Gruppe verschiedene Möglichkeiten bot (z. B. Reduktion von Überstunden, Inanspruchnahme von Urlaubsansprüchen, freiwilliger Austritt, Antritt von Rühnpension, Bildungskarenz, Kurzarbeit, Teilnahme in einer Arbeitsstiftung).

In Ceratizit, einem Bereich der Gruppe, der Hartmetalle erzeugt, die in der Elektrizitätsübermittlung, der Fahrzeugherstellung und anderen Hochleistungsprodukten verwendet werden, wurde Kurzarbeit zwischen Juni 2009 und Februar 2010 betrieben. Während der ersten drei Monate arbeiteten jeweils 400-500 (von insgesamt etwa 700) Beschäftigten kurz. Ursprünglich war geplant, die Kurzarbeit im April 2010 zu beenden, aber der Bedarf sank insbesondere ab November 2010 auf Grund eines maßgeblichen Nachfrageaufschwungs deutlich (nur noch rd. 200 KurzarbeiterInnen im November 2009 bzw. rd. 90 im Jänner/Februar 2010), und im März/April 2010 wurden keine neuen KurzarbeiterInnen verzeichnet.

Die Arbeitszeit der KurzarbeiterInnen wurde um 15 Stunden pro Woche reduziert. Basierend auf der Vereinbarung zwischen der Unternehmensleitung und dem Betriebsrat erhielten die KurzarbeiterInnen 90% des ursprünglichen Gehalts (94% im Fall von Niedrigverdienern) sowie zusätzliche Vergünstigungen.

Während der Kurzarbeit wurden Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere durch interne, aber auch durch externe Trainer, angeboten. Die Aus- und Weiterbildung basierte auf einem Qualifizierungsplan, der zwischen den Bereichsleitern und den ArbeitnehmervertreterInnen vereinbart wurde. Insgesamt wurden Kurse im Ausmaß von 14.600 Stunden realisiert.

Die öffentliche Förderung belief sich auf die Kurzarbeits- bzw. Qualifizierungsbeihilfe sowie 60% der Kurskosten. Diese finanzierte rd. 50% der dem Unternehmen entstehenden Kosten. Die dadurch für den Arbeitgeber inhärenten Kosten führten dazu, dass Kurzarbeit als temporäre Maßnahme angesehen wurde, die beendet werden sollte, sobald sich die wirtschaftliche Lage erholte.

Kurzarbeit wird als hilfreiches Instrument angesehen, um Freisetzen innerhalb der Stammebelegschaft und den damit verbundenen Verlust von Erfahrungen und Fachwissen im Unternehmen zu vermeiden. Dadurch wird es ermöglicht, neu realisierte Aufträge umgehend zu bearbeiten. Zwei Schlüsselemente, die zur Implementierung der Kurzarbeit während der Krise und der Vermeidung von Personalfreisetzen wesentlich beigetragen haben, wurden identifiziert:

- eine starke Sozialpartnerschaft und Beratung, sowohl auf Unternehmensebene als auch mit der Gewerkschaft, der Wirtschaftskammer und dem regionalen AMS;
- die Verfügbarkeit der öffentlichen Unterstützung in Kombination mit der Bereitschaft und finanziellen Möglichkeit des Unternehmens, darüber hinausgehende Einkommensunterstützung für die betroffenen ArbeitnehmerInnen zu bieten.

Quelle: Eurofound (2010).

Die Tatsache, dass nahezu alle ArbeitnehmerInnen und Arbeitgeber förderbar sind, trug wesentlich zum Erfolg der Maßnahme bei. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Beschäftigtenstruktur und Unternehmenscharakteristika die Aufnahme von Kurzarbeit stark beeinflussen. Arbeitgeber werden nur dann daran interessiert sein, ihre Beschäftigten während Krisenzeiten zu halten und die damit verbundenen Kosten zu akzeptieren, wenn sie diese als für das Unternehmen wertvoll erachten, z. B. aufgrund betriebsspezifischen (impliziten) Wissens, eines generellen Arbeitskraftmangels oder eines spezifischen Fachkräftemangels und/oder weil hohe Wiederanstellungskosten befürchtet werden.

Kurzarbeit ist ein Instrument zur Unterstützung temporärer wirtschaftlicher Schwierigkeiten, die sich über nicht mehr als etwa drei bis zwölf Monate erstrecken sollten. Sie übernimmt dann eine Brückenfunktion bis zum wirtschaftlichen Aufschwung. Kurzarbeit eignet sich hingegen nicht für längere Perioden wirtschaftlicher Schwierigkeiten oder strukturelle Gründe (für die andere öffentliche Unterstützungsinstrumente, wie etwa Arbeitsstiftungen, verfügbar sind). Dementsprechend sollte die Förderung über einen zeitlich vergleichsweise eingeschränkten Zeitraum angeboten werden.

Obwohl eine konkrete Abschätzung der durch die Kurzarbeit erhaltenen Arbeitsplätze schwierig ist, hat das Instrument zumindest kurzfristig sicher dazu beigetragen, Personalfreisetzen zu vermeiden. Das BMASK

und das AMS gingen ursprünglich davon aus, dass zwischen 10.000 und 15.000 Arbeitsplätze durch Kurzarbeit gesichert werden können.²⁵ Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) schätzte, dass im Jahr 2009 etwa 8.400 Beschäftigungsverhältnisse durch die Kurzarbeit gesichert werden konnten.²⁶ Diese Berechnung basiert auf der Annahme, dass im Durchschnitt die Arbeitszeit um 30% für 65% der Beschäftigten, die für Kurzarbeitsbeihilfe angemeldet wurden, reduziert wurde und dass es zu keinen Mitnahmeeffekten kam (d. h. das betroffene Beschäftigungsverhältnis wäre ohne Kurzarbeit beendet worden). Die Schätzung wurde später auf rd. 6.500 Arbeitsplätze revidiert.²⁷ In Bezug auf diese Schätzungen muss berücksichtigt werden, dass diese lediglich die direkten Effekte abbilden. Auswirkungen auf z. B. durch die Wertschöpfungskette verbundene Arbeitsplätze sollten auch bedacht werden. So kann es etwa vorkommen, dass sich das Beschäftigungsniveau im Zulieferbetrieb nicht ändert, solange im Abnehmerbetriebe „nur“ kurzgearbeitet wird, jedoch Freisetzen nötig sind, wenn es auch im Abnehmerbetrieb zu Kündigungen kommt.

Die Vorteile von Kurzarbeit liegen darin begründet, möglichst rasch auf eine Krisensituation zu reagieren und die Personalkosten für den Arbeitgeber zu reduzieren. Das (Fach-)Wissen der Beschäftigten kann für das Unternehmen erhalten oder im Fall von Weiterbildung während der Kurzarbeit sogar gesteigert werden. Die österreichische Wirtschaft war in den Jahren 2006 und 2007 von einer guten Entwicklung gekennzeichnet, und die Arbeitgeber waren bestrebt, Fachkräfte als Voraussetzung für künftige Wettbewerbsfähigkeit anzuwerben. Dementsprechend wollten sie auch während der Wirtschaftskrise ihre Arbeitskräfte behalten, um für den Aufschwung vorbereitet zu sein. Kurzarbeit gab den Unternehmen auch Zeit, die gegenwärtige und künftige wirtschaftliche Lage abzuschätzen und Zukunftsstrategien zu entwickeln. Selbst wenn letztlich Freisetzen nötig sind, erfolgen diese nicht unmittelbar und unüberlegt, sondern auf Grund von strategischen Überlegungen. Dies wird auch dadurch bestätigt, dass die Mehrheit der Arbeitgeber, die Kurzarbeit eingeführt haben, keine bzw. nur wenige ArbeitnehmerInnen freigesetzt haben. Gleichzeitig muss aber auch berücksichtigt werden, dass zwar die Kernbelegschaften während der Krise relativ stabil blieben, aber viele Zeitarbeitskräfte freigesetzt wurden.

Für die ArbeitnehmerInnen trug die Kurzarbeitsbeihilfe zu einem disproportionalen Einkommensverlust im Vergleich zu den nicht gearbeiteten Stunden sowie zu einer unmittelbaren Arbeitsplatzsicherheit bei. Aufgrund der Sozialpartnervereinbarungen erhielten zahlreiche KurzarbeiterInnen 80%-90% ihres ursprünglichen Gehalts, unabhängig von der Arbeitszeitreduktion. Für die öffentliche Hand und die Arbeitgeber ist die Kurzarbeit jedoch mit administrativen Herausforderungen und finanziellen Belastun-

gen verbunden.²⁸

Selbst wenn die Arbeitgeber die öffentliche Kurzarbeitsbeihilfe erhalten, entstehen Kosten für sie. Diese beziehen sich erstens auf die Kurzarbeitsunterstützung, die an die ArbeitnehmerInnen ausbezahlt werden muss und vielfach über die öffentliche Förderung hinausgeht (auf Basis der Sozialpartnervereinbarung und/oder Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene). Diese Kosten steigen mit dem Ausmaß der nicht gearbeiteten Stunden, wobei bis zu einem Niveau von 30% Arbeitszeitreduktion die Belastung für den Arbeitgeber gering sein dürfte. Zweitens berechnen sich die Sozialversicherungsbeiträge, Urlaubs- und Weihnachtsgeld und andere Bonuszahlungen auf Basis des Vollzeitbeschäftigungsgehalts. Drittens sehen die Sozialpartnervereinbarungen vor, dass der Arbeitgeber die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung während der Kurzarbeit decken müssen. Diese Kosten werden vom AMS nicht rückvergütet. Letztlich entstehen dem Arbeitgeber auch administrative Kosten für die Beantragung und Verwaltung der Kurzarbeitsbeihilfe. Auf Grund dieser Kosten, die für den Arbeitgeber mit Kurzarbeit verbunden sind, wird davon ausgegangen, dass die Unternehmen nur über einen relativ kurzen Zeitraum hinweg Kurzarbeit betreiben – also nur, wenn sie denken, dass es bald einen wirtschaftlichen Aufschwung gibt, der es ihnen ermöglicht, zur normalen Produktionskapazität zurückzukehren.

In Bezug auf das öffentliche Budget wird geschätzt, dass Kurzarbeit dazu beiträgt, öffentliche Mittel zu sparen, da Arbeitslosigkeit vermieden wird. Berechnungen zeigen, dass drei KurzarbeiterInnen hinsichtlich der ausbezahlten Beträge in etwa die selben Kosten verursachen wie ein/e Arbeitslose/r. Des Weiteren ergeben sich Kosteneinsparungen, da z. B. keine Beratung oder Reintegrationsmaßnahmen gesetzt werden müssen. Aus gesamtheitlicher Sicht ist auch der psychologische Effekt auf die betroffenen ArbeitnehmerInnen zu erwähnen, die nicht vom Arbeitsmarkt getrennt werden, sondern in Beschäftigung bleiben. Dies fördert ihre langfristige Beschäftigungsfähigkeit, da sie keine Arbeitslosigkeitszeiten in ihren Lebensläufen haben.

Die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe wurde bewusst so gestaltet, für die Arbeitgeber weniger attraktiv zu sein als das deutsche Instrument. Damit sollten Mitnahmeeffekte (aufgrund der höheren Kosten für das Unternehmen) sowie die Verhinderung notwendigen strukturellen Wandels vermieden werden. Alle Akteure stimmen überein, dass wenn struktureller Wandel (und damit verbundene Arbeitsplatzverluste) nötig ist, dieser so bald wie möglich stattfinden sollte, statt (öffentliche) Gelder in den Erhalt von Arbeitsplätzen zu investieren, die sich später als nicht nachhaltig erweisen.

Das öffentliche Unterstützungsinstrument, wie es gegenwärtig ausgestaltet ist, ist für kleinere und Dienstleistungsunternehmen weniger geeig-

net als für größere und Produktionsbetriebe. Dies ergibt sich aus der der Maßnahme inhärenten Komplexität und der Notwendigkeit, vergleichsweise viele verschiedene Akteure einzubeziehen. Darüber hinaus stellt das Erfordernis der Sozialpartnervereinbarung eine Hürde für kleinere Unternehmen dar, die mit Verhandlungen mit Gewerkschaften nicht vertraut sind. Eine weitere Herausforderung ist die Gehaltsverwaltung.²⁹ Wenn in einem Unternehmen eine gewisse Anzahl an Beschäftigten von Kurzarbeit betroffen ist, kann die Anschaffung einer speziellen Buchhaltungssoftware, die zu teuer für kleine und mittlere Unternehmen ist, erforderlich werden. Aus diesen Gründen wurde in Österreich Kurzarbeit in erster Linie von größeren Unternehmen betrieben.

Da die Sozialversicherungsbeiträge auch während der Kurzarbeit auf Basis des Vollzeitbeschäftigungseinkommens berechnet werden und nicht auf Basis des reduzierten Einkommens, reduziert sich der Sozialversicherungsschutz der KurzarbeiterInnen nicht. Diese Aufrechterhaltung bedeutet jedoch höhere Personalkosten für den Arbeitgeber, insbesondere wenn die Sozialpartnervereinbarung oder die Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene vorsieht, dass die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung vom Arbeitgeber zu tragen sind. Aus diesem Grund war das Instrument für einige Unternehmen vor den Änderungen, die die Unternehmen (teilweise) von diesen Kosten befreien, nicht attraktiv.³⁰ Die öffentliche Übernahme der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung ab dem siebenten Monat hat somit wesentlich zum Erfolg des Instruments beigetragen, da sie die Bereitschaft der Arbeitgeber zur Einführung von Kurzarbeit erhöhte. Gleichzeitig wird es als nicht notwendig erachtet, öffentliche Sozialversicherungsunterstützung ab dem ersten Monat der Kurzarbeit bereitzustellen, da es kurzfristig für die Arbeitgeber nicht effizient ist, Beschäftigte auf Grund von Kostenüberlegungen freizusetzen. Somit würde eine entsprechende Regelung das Instrument für die Arbeitgeber zu attraktiv machen und Mitnahmeeffekte herbeiführen.

Aus dem Blickwinkel der betroffenen Beschäftigten ist der Kündigungsschutz während und nach der Kurzarbeit vorteilhaft. Von ArbeitgebervertreterInnen wird dies jedoch kritisiert.³¹ Es kann jedenfalls davon ausgegangen werden, dass einige Unternehmen auf Grund der Verpflichtung, das Beschäftigungsniveau über einen bestimmten Zeitraum hinweg konstant zu halten, Kurzarbeit nicht einführen und stattdessen andere Lösungen – inkl. der Freisetzung von Beschäftigten – fanden.

Wird eine Kurzarbeitsbeihilfe – wie im österreichischen Fall, falls die Sozialpartnervereinbarung oder Kurzarbeitsvereinbarung auf Unternehmensebene dies vorsieht – nicht nur mit Kündigungsschutz verbunden, sondern auch mit der Notwendigkeit, dass erhöhter Personalbedarf durch eine Aufstockung der Kernbelegschaft anstelle von ZeitarbeiterInnen gedeckt wird, kann das Instrument auch wesentliche Arbeitsmarktef-

fekte im Aufschwung haben (Reintegration von Arbeitskräften in permanente Beschäftigung).

Der neu eingeführte Qualifizierungsaspekt wird von allen Akteuren als vorteilhaft erachtet, da es Arbeitgebern und ArbeitnehmerInnen ermöglicht, Zeiten reduzierter Arbeitszeit effektiv zu nutzen, um die Qualifikationen der Beschäftigten zu erhöhen. Dafür ist es von Bedeutung, dass die realisierte Aus- und Weiterbildung nicht nur für den gegenwärtigen Arbeitgeber von Relevanz ist, sondern die Stellung der Beschäftigten am Arbeitsmarkt allgemein verbessert. In der Praxis hat sich gezeigt, dass dies während der Krise in Österreich der Fall war, da allgemeine Fertigkeiten (Qualitätssicherung, Kreativtechniken, EDV-Kenntnisse, Fremdsprachenkenntnisse, Zeit- und Stressmanagement etc.) oder branchenbezogene Fähigkeiten (z. B. Verkaufstraining, spezifische Führerscheine) vermittelt wurden.

Obwohl jede Qualifizierungsmaßnahme, die durch die Kurzarbeitsbeihilfe motiviert wurde, zu begrüßen ist, da sie andernfalls nicht stattgefunden hätte, muss auch bewusst gemacht werden, dass Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen während der Kurzarbeit nur in geringem Ausmaß betrieben wurden. Der Grund hierfür liegt darin begründet, dass sich die Implementierung als schwierig erwiesen hat. Die Erstellung eines Qualifizierungskonzepts war für die Arbeitgeber während der Krise oft zu zeitaufwändig, da diese damit beschäftigt waren, Auswege aus der schwierigen wirtschaftlichen Situation, mit der das Unternehmen konfrontiert war, zu finden. Des Weiteren bedeuten Weiterbildungskurse nicht nur zusätzliche Kosten für das Unternehmen, sondern auch eine Einschränkung der Flexibilität, da die ArbeitnehmerInnen, die an Qualifikationsmaßnahmen teilnehmen, nicht jederzeit wieder in den Produktionsprozess wechseln können, wenn neue Aufträge realisiert werden. Für einige Unternehmen und Beschäftigte war es außerdem schwierig, kurzfristig passende Qualifizierungsangebote zu finden, insbesondere auf regionaler Ebene. Diese Aspekte deuten darauf hin, dass es für größere Unternehmen leichter ist als für kleinere Betriebe, Qualifizierungsmaßnahmen und Kurzarbeit zu verbinden, da diese häufig über eine bessere Infrastruktur (wie spezialisierte Personalabteilungen oder etablierte Kontakte zu Bildungsanbietern) verfügen. Letztlich darf auch die Tatsache, dass nicht alle ArbeitnehmerInnen an Weiterbildungsmaßnahmen interessiert sind und die nicht gearbeiteten Stunden lieber für Freizeitaktivitäten verwenden, nicht übersehen werden.

Anmerkungen

- ¹ Mandl et al. (2010).
- ² BMASK (2010).
- ³ AMS (2009a, 2009b).
- ⁴ Hierfür gibt es andere öffentliche Unterstützungsinstrumente, wie etwa das Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz.
- ⁵ BMASK (2010); AMS (2009a); AMS (2009b).
- ⁶ BMASK (2009).
- ⁷ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ⁸ BMASK (2010); AMSG, § 37b; AMS (2009a); AMS (2009b); AMS (2009c).
- ⁹ AMS (2009a); AMS (2009b)
- ¹⁰ BMASK (2009); BMASK (2010).
- ¹¹ ÖGB (2009).
- ¹² AMS (2009c).
- ¹³ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁴ AMSG, § 37b; AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁵ AMSG, § 37b; AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁶ AMSG, § 37b; BMASK (2009).
- ¹⁷ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ¹⁸ BMASK (2010).
- ¹⁹ AMS (2009a); AMS (2009b).
- ²⁰ AMSG, § 37c
- ²¹ AMS (2010).
- ²² Statistik Austria (2010).
- ²³ Statistik Austria (2011).
- ²⁴ BMASK (2010); WKÖ (2009).
- ²⁵ Die Presse (2010); BMASK (2009).
- ²⁶ Mahringer (2009).
- ²⁷ Bock-Schappelwein et al. (2011).
- ²⁸ Gruber (2009).
- ²⁹ Gruber (2009).
- ³⁰ Grant Thornton Österreich (2009).
- ³¹ IV (2009).

Literatur

- Arbeitsmarktservicegesetz (AMSG).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundesrichtlinie Beihilfen bei Kurzarbeit und bei Kurzarbeit mit Qualifizierung (KUA) (Wien 2009a).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Verwaltungsratssitzung am 24. 3. 2009, Top 8 Bundesrichtlinie Beihilfen bei Kurzarbeit und bei Kurzarbeit mit Qualifizierung (KUA) (Wien 2009b).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Informationsblatt Kurzarbeit (Wien 2009c).
- Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundesrichtlinie Qualifizierungsförderung für Beschäftigte und Beschäftigte in Kurzarbeit im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (Phasing Out Schwerpunkt 1.1.) (QfB und QfB-KUA) (Wien 2010).

- Bock-Schappelwein, J.; Mahringer, H.; Rückert, E., Kurzarbeit in Deutschland und Österreich (AMS Österreich, WIFO, Wien 2011).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Arbeitsmarktpaket II – Neue Chancen am Arbeitsmarkt (Wien 2009).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK), Arbeitsmarkt im Jahr 2009 (Wien 2010).
- Die Presse, Amerikas Neid auf die Kurzarbeit (11. Jänner 2010).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound), EMCC case studies: Aiming for a 'soft' landing – Plansee Group (Austria) (Dublin 2010).
- Grant Thornton Österreich, Kurzarbeit und Arbeitsmarktpaket II (Wien 2009).
- Gruber, B.W., Von Kurzarbeit bis Personalabbau. Personalmaßnahmen zur Krisenbewältigung, ARD Praxishandbuch (Wien 2009).
- Industriellenvereinigung (IV), Behaltefristen bedrohen direkt Arbeitsplätze (Wien, 20. Februar 2009).
- Mahringer, H., Der Arbeitsmarkt in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise, in: WIFO Monatsberichte 12 (2009).
- Mandl, I.; Hurley, J.; Mascherini, M.; Storrie, D., Extending flexicurity – The potential of short-time working schemes (Dublin 2010).
- Österreichischer Gewerkschaftsbund (ÖGB), Verlängerte Kurzarbeit (Wien, 17. Februar 2009).
- Statistik Austria, Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2009. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (=Schnellbericht 5.8, Wien 2010).
- Statistik Austria, Arbeitsmarktstatistik. Jahresergebnisse 2010. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung (=Schnellbericht 5.8, Wien 2011).
- Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ), Arbeitsmarktpaket II nutzt Arbeitslosen, Beschäftigten und Betrieben (Wien, 14. Juli 2009).

Zusammenfassung

Während der globalen Wirtschaftskrise stellte die Reduktion der Arbeitszeit eine bedeutende Maßnahme der Arbeitgeber dar, auf das niedrigere Produktionsniveau zu reagieren, ohne unmittelbar Arbeitskräfte freizusetzen. Viele Mitgliedstaaten unterstützten diese Strategie durch öffentliche Kurzarbeitsunterstützung.

Die österreichische Kurzarbeitsbeihilfe, die bereits vor der Rezession eine langjährige Tradition hatte, wurde an die geänderten Rahmenbedingungen angepasst und konnte dadurch eine wesentliche Brückenfunktion erfüllen. Als bedeutende Erfolgsfaktoren der Maßnahme wurden insbesondere die schnelle Verfügbarkeit/Anwendbarkeit und der gute Sozialdialog identifiziert, sowie die generelle Ausgestaltung des Instruments, die Mitnahmeeffekte reduziert. Die grundsätzlich begrüßenswerte Kombination von Kurzarbeit und Qualifizierungsmaßnahmen zeigte sich jedoch in der Praxis als schwierig und würde bei einer Fortführung Verbesserungspotenzial aufweisen.